ЦТ

По законопроекту объ обезпеченіи врачебной помощью рабочихъ промышленныхъ заведеній.

450725

(Записка С.-Петербургскаго Общества для содѣйствія улучшенію и развитію фабрично-заводской промышленности).

Въ основаніе настоящаго законопроекта положено предположеніе, что дѣйствующимъ закономъ врачебная помощь рабочимъ возложена на владѣльцевъ промышленныхъ заведеній. Прежде, чѣмъ говорить по содержанію законопроекта, умѣстно разобраться, въ какой мѣрѣ вѣрно названное основное положеніе и, если оно вѣрно, то какими мотивами оправдывается. Это тѣмъ болѣе важно, что ни въ одной странѣ врачебная помощь рабочимъ на промышленниковъ не возлагается ни въ какой долѣ, кромѣ случаевъ профессіональнаго увѣчья или поврежденія здоровья. На основаніи данныхъ, изложенныхъ въ запискѣ къ проекту Министерства Финансовъ, очевидно, что закона, возлагающаго на владѣльцевъ промышленныхъ заведеній обязанность оказывать рабочимъ „врачебную помощь"—нѣтъ. Постановленіемъ Комитета Министровъ 26 Августа 1866 года было опредѣлено „въ видѣ временной мѣры", чтобы на фабрикахъ и заводахъ было устроено „больничное помѣщеніе", по разсчету 1 кровати на 100 человѣкъ; это требовалось осуществить въ мѣсячный срокъ, въ виду холеры. О врачебной помощи здѣсь не упоминается ни однимъ словомъ, и рѣчь идетъ исключительно о помѣщеніяхъ для холерныхъ больныхъ, тѣмъ не менѣе, въ послѣдующихъ толкованіяхъ означеннаго законоположенія слова „больничное помѣщеніе" были замѣнены словами „больничныя заведенія" или просто—„больницы". Если даже принять и такое распространенное толкованіе, то все-таки, какъ признаетъ и записка Министерства Финансовъ, „законъ говоритъ не о врачебной помощи, которая далеко не всегда предполагаетъ больничное леченіе, но обязываетъ устройствомъ только больницъ". Но и на этомъ дѣло не оста-

новилось, какъ это изложено на стр. 64-й названной записки. „Пользуясь правомъ изданія обязательныхъ постановленій о врачебной помощи рабочимъ, Присутствія по фабричнымъ дѣламъ *принуждены были давать закону то или другое толкованіе* и „основное требованіе закона"—обезпеченіе рабочихъ врачебной помощью (т.-е. устройствомъ больничныхъ помѣщеній, а не врачебной помощью), „*превратилось* въ рядъ чрезвычайно разнообразныхъ правилъ, иногда совершенно несхожихъ въ двухъ рядомъ лежащихъ губерніяхъ". Представители фабричной инспекціи, руководясь добрыми побужденіями, старались краткое и ясное основное законоположеніе 1866 года превратить въ обязанность фабрикантовъ и заводчиковъ оказывать рабочимъ безвозмездную врачебную помощь въ полномъ объемѣ, и, если въ нѣкоторыхъ мѣстахъ владѣльцы предпріятій успѣли противупоставить произволу инспекціи надлежащій протестъ, то въ другихъ этого сдѣлано не было, и есть районы, гдѣ владѣльцы предпріятій обременены расходомъ на врачебную помощь до 10—15 р. на рабочаго, подчиняясь далеко выходящимъ за рамки закона обязательнымъ постановленіямъ фабричныхъ Присутствій. На эти-то послѣдніе факты теперь ссылаются какъ на прецеденты, доказывающіе, что обязанность оказывать врачебную помощь „несомнѣнно" лежитъ на фабрикантахъ и заводчикахъ. Фактически законъ этой обязанности не устанавливаетъ.

Хотя Министерству Финансовъ извѣстно описанное постепенное превращеніе временной мѣры о холерныхъ помѣщеніяхъ въ законъ о врачебной помощи, тѣмъ не менѣе, новый проектъ все-таки исходитъ изъ принципа „обязанности владѣльцевъ предпріятій", по слѣдующимъ мотивамъ. Министерство признаетъ, что при дѣйствующихъ узаконеніяхъ о врачебной помощи населенію „возложеніе обязательства оказывать врачебную помощь части того же населенія, фабричнымъ рабочимъ, и исключительно на самихъ фабрикантовъ *представляется нѣкоторою аномаліею*", тѣмъ не менѣе, по мнѣнію Министерства, это правильно потому, вопервыхъ, что рабочій долженъ быть признанъ факторомъ промышленнаго дѣла. „Подобно тому, какъ всякая машина и всякій механизмъ требуютъ для правильности работы ремонта, такъ и рабочій, въ интересахъ самого фабрично-заводскаго дѣла, требуетъ заботъ о его здоровьѣ". Этотъ мотивъ едва-ли состоятеленъ, такъ какъ, на немъ же основываясь, можно умозаключить съ такою же легкостью, что фабрикантъ обязанъ безвозмездно рабочаго не только лечить, но и кормить, одѣвать и вообще заботливо содержать, какъ онъ содержитъ машины и механизмы. Сближеніе рабочаго съ машинами—неосторожно, ибо фабрикантъ заботится о машинахъ не по принужде-

нію закона, а только въ той мѣрѣ и до тѣхъ поръ, пока это оправдывается выгодою дѣла, а потомъ бросаетъ въ ломъ, рабочему же фабрикантъ уплачиваетъ заработную плату, которая и должна служить для покрытія расходовъ по удовлетворенію потребностей рабочаго, къ числу коихъ, несомнѣнно, принадлежитъ и „ремонтъ“, т. е. леченіе. Поэтому-то, нигдѣ въ другихъ странахъ, даже очень заботливо относящихся къ рабочимъ, не проводится развращающій рабочаго принципъ удовлетворенія своихъ нуждъ за чужой счетъ,— принципъ, особенно вредный потому, что расходы по леченію не находятся въ соотвѣтствіи съ трудомъ рабочаго.

Министерская записка, во-вторыхъ, говоритъ, что какъ бы хорошо въ гигіеническомъ отношеніи ни была устроена фабрика, всегда будутъ существовать неустранимыя условія для заболѣванія, но при этомъ упускается изъ виду, что заболѣваемость (кромѣ случаевъ профессіональныхъ) въ неизмѣримо большей степени вызывается общими, не зависящими отъ фабриканта, условіями. Городское благоустройство, водопроводы, канализаціи, жилища, питаніе, общія санитарныя условія— вотъ гдѣ истинныя причины заболѣваемости, оставляемыя запискою безъ вниманія.

Записка, правда, признаетъ (стр. 79), что „заболѣваемость зависитъ отъ множества различныхъ факторовъ“, но, по мнѣнію авторовъ записки, „справедливость требуетъ сказать, что врачебная помощь рабочему должна быть обезпечена предпринимателемъ во всѣхъ случаяхъ болѣзни“... такъ какъ „нѣтъ никакой возможности разграничить причины заболѣванія“. Только поэтому „справедливость требуетъ“ лечить за счетъ фабриканта.

Кромѣ приведенныхъ мотивовъ, къ возложенію на владѣльцевъ предпріятій обязанности лечить рабочихъ въ проектѣ Министерства не приведено никакихъ основаній, да ихъ и не можетъ быть.

Статьи 1, 2 и 3-я законопроекта опредѣляютъ въ совокупности объемъ возлагаемыхъ на владѣльцевъ предпріятій обязанностей по оказанію врачебной помощи рабочимъ. Сюда входятъ всѣ формы врачебной помощи, включая помощи на дому; оказаніе помощи обязательно при всѣхъ болѣзняхъ и даже при родахъ; продолжительность леченія обязательна до 6 мѣсяцевъ. Такимъ образомъ, леченіе всѣхъ больныхъ рабочихъ, независимо отъ срока ихъ службы и отъ рода болѣзни, возлагается на счетъ фабриканта. Европейское законодательство, въ гуманныхъ стремленіяхъ обезпечить помощью рабочихъ, пострадавшихъ при несчастныхъ случаяхъ, долго искала мотива къ возложенію обязанности такого обезпеченія на владѣльцевъ предпріятій и нашло его въ „профессіональномъ рискѣ“

для возложенія на счетъ фабриканта обязанности врачебной помощи нуженъ также какой либо вѣскій мотивъ, но его нѣтъ, и это понимаютъ во всѣхъ странахъ. Огромное число заболѣваній не имѣетъ отношенія къ профессіи; это—преимущественно заразныя болѣзни (составляющія болѣе 50%), затѣмъ, желудочныя, легочныя, половыя и т. д. Цѣлыя села и даже цѣлые уѣзды бываютъ заражены сифилисомъ; повальныя эпидемическія болѣзни—дифтеритъ, оспа, скарлатина, холера охватываютъ цѣлыя области безовсякаго отношенія къ профессіи. Что помощь во всѣхъ предусмотрѣнныхъ законопроектомъ случаяхъ должна быть оказываема населенію, это—несомнѣнно, но не владѣльцами предпріятій, а общественнымъ управленіемъ. Нѣмецкій законъ, на который очень односторонне ссылается „записка“, не возлагаетъ врачебную помощь на владѣльцевъ предпріятій, она находится на обязанности больничныхъ кассъ, включенныхъ въ систему государственнаго страхованія, точно такъ же, какъ и помощь роженицамъ. „Записка“ говоритъ, что въ этихъ больничныхъ кассахъ владѣльцы предпріятій участвуютъ взносами въ размѣрѣ 1%, каковые взносы и соотвѣтствуютъ расходамъ на леченіе, но въ другомъ законопроектѣ—о кассахъ вспомоществованія, соотвѣтствующихъ больничнымъ кассамъ, Министерство опять же предусматриваетъ участіе предпринимателей взносами.

Записка правильно указываетъ (стр. 59), что „врачебная помощь фабричнымъ рабочимъ, составляющимъ часть мѣстнаго, и при томъ мѣстнаго коренного, населенія, никоимъ образомъ не можетъ быть отдѣлена отъ помощи всему населенію вообще“, и далѣе (на стр. 62) „врачебная помощь только тогда и можетъ быть удовлетворительною, когда она правильно организована, находится въ компетентныхъ рукахъ и стоитъ подъ контролемъ власти, вѣдающей все дѣло общественнаго призрѣнія данной мѣстности“.

Къ чему же, въ такомъ случаѣ, должно бы сводиться участіе владѣльцевъ промышленныхъ предпріятій въ отношеніи врачебной помощи рабочимъ? Очевидно,—самое большее, только къ денежной повинности, которая, какъ предполагаетъ Министерство Финансовъ, должна перелагаться на потребителей, и не частью, а полностью, такъ какъ промышленность не имѣетъ, кромѣ потребителя, иныхъ источниковъ; но, говоря объ этой повинности, не надо забывать, что расходы земствъ и городовъ по врачебной помощи населенію, поглощающіе болѣе четверти всего бюджета, покрываются изъ общихъ средствъ, т. е. земскими и городскими сборами, въ уплатѣ коихъ владѣльцы промышленныхъ предпріятій участвуютъ въ главной долѣ *). Вотъ почему

*) Оцѣночный сборъ въ земствахъ, которымъ главнѣйше поддержи-

нельзя не признать, что, по существу статей 1—3, въ указанномъ въ этихъ статьяхъ объемѣ, помощь рабочимъ должна быть возложена на общественныя учрежденія и лишь дополнительно—на больничныя кассы рабочихъ, причемъ владѣльцы предпріятій, самое большее, должны участвовать, по примѣру Германіи, въ составленіи средствъ кассъ въ той долѣ, въ какой заболѣваемость можетъ зависѣть отъ профессіональныхъ условій, и не свыше половины взносовъ рабочихъ.

Проектъ избѣгаетъ передачи врачебной помощи въ вѣдѣніе больничныхъ кассъ, не смотря на прекрасный примѣръ Германіи, но, если для этого есть какія либо уважительныя причины, все же нельзя не признать, что конечная сущность проекта должна заключаться въ полной передачѣ дѣла земскому и городскому управленію, а потому, если не считается возможнымъ вести это дѣло черезъ больничныя кассы, проще установить закономъ больничный сборъ съ владѣльцевъ предпріятій по числу рабочихъ въ пользу городскихъ и земскихъ врачебныхъ организацій.

Предполагаемое проектомъ регламентированіе соглашеній владѣльцевъ предпріятій съ городскимъ и земскимъ управленіемъ (ст. 6—9, 11—15) представляется мало практичнымъ. Соглашеніе только тогда имѣетъ смыслъ, когда оно свободно, между тѣмъ по проекту обѣ стороны обязаны къ соглашенію. Фабриканты и заводчики не могутъ сами организовать сколько нибудь раціонально и выгодно врачебное дѣло, а потому они будутъ вынуждены обращаться къ городскому или земскому управленію, а это послѣднее, въ свою очередь, будетъ обязано къ соглашенію по статьѣ 6-й проекта. Само собою разумѣется, что при этихъ условіяхъ между общественнымъ управленіемъ и владѣльцами предпріятій установятся отношенія несвободныя, и владѣльцамъ предпріятій будутъ предписываться произвольныя и тяжелыя условія соглашеній, принимать которыя они будутъ вынуждены, не смотря на то, что уже несутъ тяжелое бремя общихъ городскихъ и земскихъ сборовъ. Для устраненія и ограниченія произвола въ проектѣ введены статьи 8, 12, 13, 14, 15, коими съ крайней мелочностью опредѣляется порядокъ утвержденія соглашеній, но по существу здѣсь произволъ обществен-

---

вается земское хозяйство, платится промышленными предпріятіями въ чрезвычайно высокихъ размѣрахъ, какъ о томъ освѣдомлено Министерство Финансовъ. Вводить еще новый, спеціальный, вторичный налогъ на тѣ же нужды явно несправедливо, тѣмъ болѣе, что, неся тяжкое бремя земскихъ сборовъ, промышленность не пользуется никакими услугами земствъ. Почти то же и въ городахъ. Петербургская промышленность уплачиваетъ, приблизительно, одного оцѣночнаго сбора около 10 рублей на рабочаго, всѣ же налоги и сборы составляютъ около 40 рублей на рабочаго, не считая пошлинъ и акцизовъ, въ среднемъ, доходя въ отдѣльныхъ случаяхъ до 100 рублей.

наго управленія замѣняется усмотрѣніемъ Присутствій по городскимъ и земскимъ дѣламъ совмѣстно съ Присутствіями по фабричнымъ дѣламъ, причемъ промышленность не имѣетъ никакой защиты и никакого представительства.

Рабочіе составляютъ едва 2—3% общаго населенія, и потому, возлагая заботу о здоровьѣ всего населенія на земства и города, нѣтъ надобности, ради 2—3% этого населенія, вводить сложную, искуственную и непрактичную систему, требующую къ тому же вмѣшательства въ это дѣло фабричныхъ Присутствій. Промышленности будетъ легче подчиниться общему порядку, чѣмъ тому произволу, который вносится учрежденіями фабричной инспекціи, а потому безусловно желательно отстранить фабричную инспекцію и Присутствія по фабричнымъ дѣламъ отъ всякаго вмѣшателства во врачебное дѣло. Вмѣсто проектируемаго сложнаго порядка, можно было бы, безъ всякаго ущерба для дѣла, установить закономъ нормы денежной врачебной повинности фабрикантовъ и заводчиковъ. По утвержденію Министерства Финансовъ и согласно даннымъ германской практики, расходы по врачебной помощи не превышаютъ 1% отъ заработной платы, то есть отъ 2—4 рублей на человѣка, а потому нѣтъ никакого препятствія прямо оговорить въ законѣ, что, въ возмѣщеніе расходовъ по врачебной помощи, земства и города взимаютъ не свыше 4 руб. съ рабочаго въ мѣстностяхъ мало населенныхъ и при изолированномъ положеніи заведенія, и отъ 2—3 рублей—въ городахъ и промышленныхъ населенныхъ пунктахъ, предоставивъ установленіе точной ставки свободному соглашенію. Это цифры максимальныя, принимая же во вниманіе участіе промышленности, въ качествѣ плательщиковъ, въ бюджетѣ городовъ и земствъ, какъ это сказано выше, слѣдовало бы цифры понизить. Если расходы на врачебную помощь окажутся фактически, въ глухихъ мѣстахъ, гораздо выше означенныхъ нормъ, особенно, гдѣ нѣтъ земства, и медицинское дѣло не организовано, то это не доказываетъ, что все бремя расходовъ должно быть цѣликомъ переложено на промышленность. Здоровье населенія должно находиться на попеченіи государства и общества.

Въ дополненіе къ сему слѣдуетъ ввести въ законъ постановленіе, что по исполненіи денежной врачебной повинности и по заключеніи соглашенія съ общественнымъ управленіемъ, владѣлецъ предпріятія освобождается въ той части, которая объемлется соглашеніемъ, отъ всякой отвѣтственности за осуществленіе врачебной помощи и, во-вторыхъ, что наблюденіе за правильной постановкой врачебнаго дѣла поручается медицинской власти. При такой организаціи, отно-

шенія сторонъ упростятся, дѣло будетъ находиться въ вѣдѣніи компетентныхъ учрежденій и подъ надлежащимъ контролемъ. Что же касается средствъ, то доставленіе таковыхъ должно быть возложено непосредственно на больничныя кассы. При участіи въ управленіи этими кассами представителей рабочихъ будетъ въ наибольшей степени обезпечено надлежащее удовлетвореніе требованій рабочихъ и, кромѣ того, *что очень важно*—будетъ устранено множество недоразумѣній, могущихъ возникнуть на почвѣ симуляцій и преувеличенныхъ требованій со стороны рабочихъ. Если мы вообще въ рабочемъ вопросѣ охотно слѣдуемъ образцамъ западной жизни, то именно въ разсматриваемой области умѣстно безъ колебаній послѣдовать образцовой организаціи дѣла въ Германіи, о чемъ давно неоднократно, но тщетно заявляли представители промышленности главныхъ районовъ Россіи.

Резюмируя все вышеизложенное, можно рѣшеніе вопроса о врачебной помощи рабочимъ формулировать въ слѣдующихъ главныхъ положеніяхъ:

1) Врачебная помощь фабрично-заводскимъ рабочимъ должна быть организована общественнымъ (городскимъ и земскимъ) управленіемъ, наравнѣ съ прочимъ населеніемъ.

2) Возмѣщеніе расходовъ земствъ и городовъ по врачебной помощи рабочимъ можетъ быть допущено только въ цѣляхъ воспособленія такъ какъ земства и города покрываютъ эти расходы общаго бюджета, въ составленіи коего промышленность участвуетъ.

3) Такое возмѣщеніе расходовъ должно быть возложено всецѣло на больничныя кассы, организація которыхъ должна быть включена въ общую систему предначертаннаго Высочайшею волею государственнаго страхованія.

4) Если, однако, будетъ признано необходимымъ привлечь владѣльцевъ къ спеціальной денежной по врачебной части повинности, то это предпочтительно слѣдуетъ осуществить путемъ взноса соотвѣтствующей доли необходимыхъ средствъ въ больничныя кассы.

5) Размѣръ возмѣщенія расходовъ земствамъ и городамъ долженъ быть въ законѣ ограниченъ.

6) Никакихъ единовременныхъ расходовъ на расширеніе врачебныхъ устройствъ не допускать, такъ какъ земства и города обезпечены кредитомъ.

7) Общее наблюденіе за организаціей и дѣятельностью врачебныхъ учрежденій должно быть ввѣрено медицинской власти, безъ всякаго вмѣшательства органовъ фабричной инспекціи.

8) Владѣльцы предпріятій должны имѣть попеченіе о надлежащемъ и своевременномъ оказаніи помощи общественными врачебными учрежденіями, но никакой отвѣтственности за дѣйствія послѣднихъ не несутъ.

3-го мая 1905 года.

Дозволено цензурою. СПБ., 5 мая 1905 г.

„Русская Скоропечатня", СПБ., Екатерин. кан., 94.